ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA
VOL. XLI, 9 SECTIO G 1994

Katedra Prawa Konstytucyjnego
Białoruskiego Państwowego Uniwersytetu w Mińsku

Aleksander N. KRAMNIK

Samorząd lokalny w Republice Białoruś: uregulowania prawne i struktura

Local Government in the Byelorussian Republic: Its Structure and Regulations by Law

Samorząd lokalny stanowi jedną z ważnych form demokracji, najbardziej odpowiadającą gospodarce rynkowej. Determinuje on taką organizację władzy, która zapewniałaby samodzielność, inicjatywę i odpowiedzialność ludności oraz jej organów w zakresie lokalnych zagadnień. Państwo nie może efektywnie zarządzać wszystkim i wszędzie, wykorzystywać tylko administracyjno-nakazowe metody. Potwierdzeniem tego jest szeroko rozwinięty system samorządu w krajach zachodnich. Samorząd lokalny jest formą organizacji i działalności obywateli w zakresie samorządnego i bezpośredniego decydowania, poprzez utworzone przez nich społeczne organy — o zagadnieniach mających znaczenie lokalne, z punktu widzenia interesów ludności i terytoriów administracyjnych, na podstawie ustaw, odpowiadających materialno-finansowej bazie i nagromadzonym środkom.

Przejście do samorządu lokalnego wymaga zaistnienia szeregu warunków. Jednym z nich jest stworzenie fundamentu prawnego utrwalającego ekonomiczne i finansowe podstawy, systemy, prawa i gwarancje samorządu lokalnego.

Współcześnie w Białorusi brak ustawowego uregulowania instytucji samorządu lokalnego. Ustawy Republiki Białoruskiej „O samorządzie lokalnym i gospodarce lokalnej" [1], „O lokalnych radach" [2], „O systemie bu-

[1] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta BSSR" 1991, nr 11, s. 122.

[2] Zakon BSSR „Ob obłastnom Sowietie narodnych dieputatow BSSR", SZ BSSR; *O rajonnom Sowietie narodnych dieputatow BSS*: „SZ BSŚR" 1979, nr 35, s. 612. Zakon BSSR *O gorodskom, rajonnom w gorodie Sowietie narodnych dieputatow BSSR*, „SZ BSSR" 1979, nr 35, s. 613. Zakon BSSR *O posiełkowom, sielskom Sowietie narodnych dieputatow BSSR*, „SZ BSSR" 1979, nr 35, s. 617.

dżetowym w Republice Białoruś"[3] określają tylko podstawy sytuacji prawnej rad lokalnych i samorządu lokalnego. Ustawa o samorządzie lokalnym jest bardziej ustawowym aktem o lokalnych organach władzy państwowej, owianym tylko ideami samorządu lokalnego, gdyż status organów terytorialnego społecznego samorządu został określony bardzo powierzchownie i w sposób mało konkretny. W związku z tym za podstawowe ogniwo w systemie samorządu lokalnego uważa się rady lokalne i ich organy, tj. organy władzy państwowej i państwowego zarządzania (art. 1). Rady lokalne wybierane są bezpośrednio przez społeczeństwo i ze względu na swój charakter są tworami demokratycznymi. Wątpliwe jest jednak, czy są one w stanie realizować samorządność. Rady lokalne pozostają bowiem organami władzy państwowej powołanymi do kierowania na ich terenie państwowymi, gospodarczymi i socjalnokulturalnymi sprawami. Ich decyzje mają charakter obligatoryjny dla niższych rad i wykonawczo-rozporządzających organów, tj. organów kierowniczych. Rady lokalne tworzą jednolity system organów władzy państwowej i wdrażają w życie ustawy oraz inne akty wyższych organów państwowych sprawujących kontrolę nad ich przestrzeganiem przez obywateli i znajdujące się na terenie rady organizacje i przedsiębiorstwa. Innymi słowy, rady lokalne wspólnie z utworzonymi przez nie organami państwowego zarządzania prezentują się jako struktury niższego szczebla wyższego organu władzy państwowej i zarządzania, a także centralnych organów i urzędów, a nie jako rady samorządu lokalnego.

Na podstawie obowiązującej Konstytucji Białorusi i projektu nowej Konstytucji, przewodniczący komitetu wykonawczego (będący także przewodniczącym rady delegatów ludowych i jego prezydium), jak również w całości komitet wykonawczy rady lokalnej, są bezpośrednio podporządkowani tej radzie, która organy te wybrała oraz wyższemu organowi wykonawczemu. Akty organów wyższych mogą z mocy prawa uchylać akty niższych organów.

Rady lokalne wraz ze swoimi organami znajdują się w istocie rzeczy w sytuacji podwójnego podporządkowania. Powstaje więc zagadnienie, czy mogą być one organami samorządu lokalnego — realizować samorządność lokalną? Oczywiście, że nie. Nie jest tu argumentem przemawiającym za pozytywną odpowiedzią na postawione pytania także zamieszczony w Ustawie „O samorządzie lokalnym" przepis, że rady lokalne mają prawo rozwiązywać jakiekolwiek zagadnienia będące w ich kompetencji, kierując się interesami obywateli, żyjących w tym terenie oraz kierując się ogólnopaństwowym interesem. Określona samorządność i niezawisłość przedstawicielskich lokalnych organów w granicach ich kompetencji jest bardzo rozsądna. Każdy organ państwowy w zakresie przyznanych mu uprawnień powinien być samodzielny i niezawisły. Dlatego właśnie usta-

nawia się dla niego krąg zagadnień i sferę działalności, aby on sam, a nikt inny, mógł o nich decydować. W przeciwnym przypadku odpada wszelka logika i konieczność istnienia takiego organu.

Niezrozumiała jest sytuacja, zgodnie z którą organ nadrzędny jest władny wkraczać w zakres organu niższego stopnia (p. 13 art. 14 Ustawy o samorządzie lokalnym). Wątpliwości budzi przepis w ustawie, mówiący o tym, że komitety wykonawcze rad lokalnych decydują o wszystkich zagadnieniach przekazanych radom, z wyjątkiem zagadnień należących do ich wyłącznej kompetencji.[3]

Kompetencja każdego organu i jego strukturalnego odgałęzienia powinna być ściśle określona, w tym także dla komitetów wykonawczych. Nie wytrzymuje krytyki również łączenie trzech funkcji, przez przewodniczącego rady. W istocie rzeczy świadczy to o skupieniu władzy, o wysokiej koncentracji pełnomocnictw w jednych rękach, co prowadzi do osłabienia kontroli organów wykonawczych przez przedstawicieli. Taki model stosunków może być do przyjęcia tylko dla systemu administracyjno-nakazowego.

Są pewne podstawy do traktowania rad lokalnych jako struktur samorządu lokalnego. Rzecz w tym, że w państwach typu parlamentarnego nie istnieją scentralizowane systemy podporządkowania niższych organów organom wyższym. Nawet brak jest takiego pojęcia „wyższe" i „niższe" w ścisłym tego słowa znaczeniu. Dlatego główna przesłanka tkwi w samorządności lokalnych organów, która to samorządność organizowana jest nie przez organy nadrzędne lecz przez ustawę. W tej sytuacji, aby podnieść nasze rady lokalne do rangi organów samorządu, konieczne jest: po pierwsze, pozbawienie ich statusu prawnego organów władzy państwowej; po drugie, zniesienie ich podporządkowania wyższym organom, tj. skasowanie ich wielostopniowości, etatyzacji. One powinny rządzić się same w ramach swoich kompetencji i nie mieć nad sobą żadnej władzy, oprócz ustawy. Obowiązujące ustawodawstwo włączyło do rad przeciwstawne przejawy: autonomię i podporządkowanie, nadając im w ten sposób dwulicowy charakter. Może to nawet nie jest takie złe w pierwszym etapie. Jednak życzyć by sobie należało, żeby zostały określone państwowe i samorządowe funkcje tych organów, żeby zostały określone kompetencje każdego z tych organów, a także system gwarancji ich realizacji i odpowiedzialności rad lokalnych wobec ludności. Istnienie i obowiązywanie takiej odpowiedzialności ważne jest nie tylko ze względu na podniesienie jakości socjalnego zarządzenia, ale także ze względu na stopniowe przechodzenie do bardziej ścisłej współzależności pomiędzy władzą a ludnością. Chodzi tu nie tylko o doniosły aspekt karalności. Jakkolwiek by nie był

[3] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta Riespubliki Biełaruś" 1993, nr 20, s. 240.

skomplikowany mechanizm tej odpowiedzialności, to jednak powinien on obejmować środki sformalizowane stosowane w trybie instancyjnej odpowiedzialności wobec podmiotu odpowiedzialnego. Nieodzowne jest wprowadzenie instytucji o odwołaniu wykonawczo-kierowniczych organów rad lokalnych.

Bardzo dobrze, że w Ustawie „O samorządzie lokalnym..." została przewidziana instytucja przedterminowego rozwiązania rady delegatów ludowych. Jednakże ogólne postanowienia tejże Ustawy nie w pełni zharmonizowane są z Ustawą „O głosowaniu ludowym (referendum) w Republice Białoruś", chociaż ta druga była uchwalona znacznie później. Co więcej, przeprowadzenie referendum o przedterminowym uchyleniu pełnomocnictw rady lokalnej zależy w znacznym stopniu od samej Rady i jej organów. Widocznie w Republice dlatego nie było ani jednego przypadku przedterminowego rozwiązania jakiejkolwiek rady lokalnej. Prawidłowiej byłoby, żeby wszystkie organizacyjne zagadnienia związane z przeprowadzeniem referendum były rozstrzygane przez sąd.

Możliwy jest i taki wariant wyrażenia nieufności dla przedstawicielskiego lub wykonawczo-zarządzającego organu władzy. Mianowicie, w związku ze składaniem sprawozdań przez deputowanych wobec ludności, należałoby za każdym razem wysuwać wniosek o ocenę pracy rady lub jej organu w formie uchwały „aprobata" lub „dezaprobata". Uchwała może zostać uznana za obowiązującą tylko przy udziale *quorum* obecnych na zebraniu mieszkańców lub *quorum* obecnych na konferencji wyborców, a także *quorum* niezbędnego do podjęcia uchwały. Uchwała ta obligatoryjnie powinna być przedłożona odpowiedniej terytorialnej komisji wyborczej. Takie uregulowanie należy koniecznie wprowadzić do ustaw o radach lokalnych i do innych aktów normatywnych. W przypadku stwierdzenia, że mieszkańcy więcej niż połowy okręgów uznali pracę rady lub jego organu wykonawczego za niezadowalającą, wówczas komisja kieruje taką uchwałę do Rady Najwyższej republiki (nazwy wszystkich organów należy przytoczyć zgodnie z białoruską terminologią), która podejmuje decyzję o rozwiązaniu rady i wyznaczeniu nowych wyborów.[4] Materiały dotyczące odwołania organu wykonawczego przekazuje się do odpowiedniej rady lokalnej. Uchwałę wyborców i komisji odczytuje się na kolejnej lub na nadzwyczajnej sesji i komitet wykonawczy może być odwołany.

Według Ustawy „O samorządzie lokalnym..." w systemie samorządu lokalnego proponuje się także istnienie organów terenowego społecznego samorządu w postaci rad i komitetów mikroregionalnych, zamieszkałych zbiorowości, mieszkańców domowych, ulicznych, dzielnicowych, osiedlowych i wiejskich komitetów. One rzeczywiście są organami lokalnego sa-

[4] „Wiedomosti Wierchownogo Sowieta BSSR" 1991, nr 25, s. 364.

morządu, jeżeli będziemy mieć na uwadzie tryb ich tworzenia i formy pracy.

Jednakże takie organy nie rozprzestrzeniły się szeroko w Republice Białoruś. Co więcej, komu potrzebne są podobne struktury i czy mogą one stać się prawdziwymi organami samorządu? Zgodnie z logiką ustawy, organy terenowego zarządu społecznego są wspierającymi punktami rady i znajdują się w całkowitej od niej zależności. Po pierwsze, one mogą być tworzone nie tylko z inicjatywy obywateli, ale także z inicjatywy rady. Po drugie, rada koordynuje ich działalność. Po trzecie, rady na podstawie porozumienia mogą przekazywać część swoich pełnomocnictw tym drugim. Po czwarte, uchwały rad lokalnych są obowiązujące także dla tychże organów. Po piąte, rady są uprawnione uchylać ich akty, niezgodne z ustawodawstwem. Po szóste, organy terytorialnego społecznego samorządu powinny realizować swoją działalność w ścisłej więzi z radami i ich organami. Po siódme, tym organom można nadawać status osoby prawnej.

Uwagi te świadczą o tym, że ustawodawca w istocie rzeczy włączył formy społeczne do mechanizmu publicznej władzy, przekształcił je w półpaństwowe organy i tym samym wzmocnił wyobcowanie mieszkańców od tych „swoich" organów. Jestem zdania, że na podstawie Ustawy „O samorządzie lokalnym..." należy wydać ustawy o radach lokalnych, o gospodarce lokalnej itp., a tym samym bardziej szczegółowo określić sytuację prawną przedstawicielskich organów lokalnej władzy państwowej (sądzę, że takich lokalnych organów, być nie powinno), stworzyć inny system samorządu lokalnego.

W pierwszym okresie, jak mi się wydaje, nie należy zmieniać podziału administracyjno-terytorialnego lecz w jego ramach wprowadzić system samorządu lokalnego. Przykładowa struktura może się przedstawiać w ten sposób: w każdej miejscowości jest dopuszczalne tworzenie organu samorządu lokalnego. Z przedstawicieli tych organów tworzy się osiedlowe rady w granicach obecnych rad osiedlowych, zaś z przedstawicieli tych ostatnich mogą być tworzone rady rejonowe.

Żadne ogniwo samorządu lokalnego nie jest podporządkowane innemu, ma swoje kompetencje i własną sferę działalności, określone w ogólnych zarysach przez ustawodawstwo. Szczegółowe uregulowanie pełnomocnictw może być realizowane przez ustawy lub inne akty, uchwalane przez samych przedstawicieli organów samorządu lokalnego. Dublowanie i paralelizm w zakresie pełnomocnictw są niedopuszczalne. W rejonach i obwodach mogą istnieć państwowe organy rządowe wyposażone w niewielki aparat zarządzania, przeznaczony do wprowadzenia w życie ustaw i aktów rządowych, a także dysponujące prawem kontroli w zakresie praworządnego działania organów samorządu lokalnego.

SUMMARY

On the basis of the analysis of the Byelorussian legislation in force on local government the author demonstrates that very little has so far been done in the Republic towards forming a system of local government. Local councils as state authority agencies should, in the author's view, be dissolved for they cannot be state authority agencies and local government agencies at the same time. The system of local government should be based on essentially different foundations. Representative bodies of local government can already be elected out of rural and municipal councils, while *oblast* (district) councils should be dissolved immediately. However, state administrative agencies can be retained in districts, towns and rajons (subdistricts).